Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7797**

17. Wahlperiode 21. 11. 2011

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Herbert Behrens, Eva Bulling-Schröter, Dr. Barbara Höll, Sabine Leidig, Heidrun Bluhm, Thomas Lutze und der Fraktion DIE LINKE.

Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel

Nach der EU-Richtlinie 2008/101/EG zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem soll ab Januar 2012 für diesen Bereich die erste Handelsperiode beginnen. Sowohl gewerbliche als auch nichtgewerbliche Luftfahrzeugbetreiber müssen ab diesem Zeitpunkt für jede aus ihrer Luftverkehrstätigkeit resultierende Tonne Kohlendioxid (CO_2) eine Emissionsberechtigung (EB) abgeben. Vom Emissionshandel betroffen sind grundsätzlich alle Luftfahrzeugbetreiber, die Flüge durchführen, welche im Hoheitsgebiet des europäischen Wirtschaftsraumes (Territorium der EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Norwegen und Liechtenstein) starten oder landen. Der Anwendungsbereich umfasst alle Flüge mit Luftfahrzeugen über 5,7 Tonnen Höchstabfluggewicht. Allerdings gibt es eine lange Liste mit vom Emissionshandel grundsätzlich ausgenommenen Flügen (Militär und Polizei; Rettungs-, Lösch-, Übungs-, Sicht-, Zulassungs- und Rundflüge etc.).

Laut Deutscher Emissionshandelsstelle (DEHSt) wurden Deutschland, als einem der so genannten Verwaltungsmitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung des Systems, von den insgesamt rund 5 000 EU- und internationalen Luftfahrzeugbetreibern 409 deutsche, europäische und außereuropäische Luftfahrzeugbetreiber zugeordnet. Bis zum 31. März 2011 mussten die Luftverkehrsbetreiber zusammen mit dem Emissionsbericht einmalig auch einen Bericht über die Tonnenkilometer-Leistung im Jahr 2010 abgeben, um Anspruch auf eine kostenlose Zuteilung von CO_2-Emissionsberechtigungen zu haben. Kürzlich veröffentlichte die Europäische Kommission die beiden Benchmarks für die kostenlose Zuteilung der EB (Faktoren 0,6797 EB pro 1 000 Tonnenkilometer (tkm) für 2012 bzw. 0,6422 EB pro 1 000 tkm für 2013 bis 2020), welche bis Ende des Jahres für die jeweiligen Luftverkehrsbetreiber errechnet wird. Die den Berechnungen zugrunde gelegte Gesamtemissionsobergrenze liegt für das Jahr 2012 bei 97 Prozent und für die Jahre 2013 bis 2020 bei 95 Prozent der durchschnittlichen Emissionen der Jahre 2004 bis 2006 aller einbezogenen Airlines. Diese so genannten Caps entsprechen für die beiden Handelsperioden 214,8 Millionen bzw. 210,4 Millionen Tonnen CO_2 im Jahr. Kostenlos zugeteilt werden 85 Prozent bzw. 82 Prozent der Gesamtmenge der EB. Lediglich 15 Prozent der Zertifikate werden versteigert. Dieser Prozentsatz kann im Rahmen der allgemeinen Überprüfung der EU-Richtlinie 2008/101/EG erhöht werden. 3 Prozent der EB werden für neue oder schnell wachsende Airlines zurückbehalten, wobei als schnell wachsende Airlines jene gelten, die gemessen in tkm zwischen 2010 und 2014 schneller als 18 Prozent pro Jahr wachsen.

Umweltverbände kritisieren nicht nur das zu anspruchslose Cap und den niedrigen Auktionsanteil bei der Vergabe der Zertifikate. Sie weisen auch darauf hin, dass der reine Blick auf Kohlendioxid die Klimaschäden der Luftfahrt verharmlost, denn sie sind in der Höhe wegen anderer Schadstoffe und Wasserdampfemissionen etwa drei- bis fünfmal so hoch wie die reinen CO_2-Emissionen.

Die Luftverkehrsunternehmen können darüber hinaus für 15 Prozent der abzugebenden EB Emissionsgutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten (Clean Development Mechanism – CDM bzw. Joint Implementation – JI) verwenden. Die ökologische Integrität insbesondere der Zertifikate aus CDM-Projekten wird jedoch von Organisationen wie CDM Watch oder International River immer wieder bezweifelt. Insgesamt steht die Frage, inwieweit die Kombination von wenig anspruchsvollen Caps, der Verrechnungsmöglichkeit mit CDM sowie den unbegrenzten Zukaufsmöglichkeiten von Zertifikaten aus dem klassischen, seit 2005 laufenden, anlagenbezogenen EU-Emissionshandelssystem, das zudem im Moment krisenbedingt eine enorme Überausstattung mit CO_2-Emissionsberechtigungen aufweist – tatsächlich dämpfenden Einfluss auf das Wachstum des Flugverkehrs ausüben wird. Das hat im Übrigen nicht nur Auswirkungen auf das Klima, sondern auch erhebliche Lärmemissionen zur Folge. Verschärft wird die Skepsis der Umweltverbände zusätzlich dadurch, dass die Regelsteuersätze der seit dem Jahr 2011 erhobenen Luftverkehrsteuer mit Start der ersten Emissionshandelsperiode für den Luftverkehr zum 1. Januar 2012 abgesenkt werden sollen.

In der Richtlinie 2008/101/EG wurde ferner festgelegt, dass bei der Berechnung der Emissionsmengen der Treibstoffe für den Flugverkehr für Treibstoffe aus Biomasse der Emissionsfaktor null anzusetzen ist. Entsprechend großes Interesse haben einige Airlines entwickelt, in einem größeren Umfang Agrotreibstoffe im Flugverkehr einzusetzen. So wurde zu diesem Ziel jüngst die „Aviation Initiative for Renewable Energy in Germany“ (AIREG) ins Leben gerufen. Dahinter verbirgt sich eine Vereinigung von Forschungseinrichtungen, Fluglinien und Produzenten von Agrosprit. Die weitere Ausweitung des Einsatzes von Agrokraftstoffen wird jedoch von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen heftig kritisiert. Die dafür benötigten Flächen stünden in Deutschland bzw. der Europäischen Union (EU) nicht zur Verfügung, was Importe nötig mache. Diese gingen jedoch regelmäßig auf Kosten der Ernährungssouveränität von Ländern des Südens bzw. führten zu zusätzlichen Abholzungen von Tropenwäldern sowie zu Vertreibungen von Kleinbauern und Indigenen.

Nach Artikel 3d Absatz 4 der Richtlinie 2008/101/EG ist es Sache der Mitgliedstaaten, über die Verwendung von Einkünften aus der Versteigerung von Zertifikaten zu entscheiden. Sie sollten aber laut Richtlinie für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in der EU und in den Entwicklungsländern sowie für Forschung und Entwicklung „auf dem Gebiet der Eindämmung und Anpassung, insbesondere in den Bereichen Raumfahrt und Luftverkehr“ verwendet werden. Versteigerungseinkünfte sollten darüber hinaus auch zur Finanzierung des globalen Dachfonds für Energieeffizienz und erneuerbare Energien und für Maßnahmen gegen die Abholzung von Wäldern eingesetzt werden.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie viele der deutschen Luftfahrzeugbetreiber sind in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen (absolut und in Prozent aller deutschen Luftfahrzeugbetreiber), und wie viel Prozent des CO_2-Ausstoßes aller deutschen Luftfahrzeugbetreiber repräsentieren diese?

2. Wie viele deutsche Luftfahrzeugbetreiber haben bereits einen Zuteilungsantrag auf kostenlose Emissionsberechtigungen gestellt (absolut und in Prozent der in den Emissionshandel einbezogenen deutschen Luftfahrzeugbetreiber)?
3. Wie viele der Deutschland als Verwaltungsmitgliedstaat zugeordneten deutschen und internationalen Luftfahrzeugbetreiber haben bereits einen Zuteilungsantrag auf kostenlose Emissionsberechtigungen gestellt (absolut und in Prozent der von Deutschland als Verwaltungsmitgliedstaat zugeordneten Luftfahrzeugbetreiber)?
4. Wie wird die Versteigerung des zur Auktion vorgesehenen Anteils an Emissionsberechtigungen organisiert?
5. Wie erfolgt die Verteilung der Einnahmen der Verwaltungsmitgliedstaaten aus der Versteigerung der Zertifikate an die Luftverkehrsbetreiber auf die Mitgliedstaaten?
6. Welche Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate erwartet die Bundesregierung für den Bundeshaushalt im Jahr 2012, und welche im Jahr 2013, auf der Basis welcher Annahmen und Berechnungen, insbesondere beim CO_2-Preis?
7. Sollen die Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate entsprechend der Soll-Vorschrift der EU-Richtlinie 2008/101/EG zweckgebunden verwendet werden?

   Wenn ja, wie genau (bitte tabellarisch und möglichst detailliert angeben, absolut und in Prozent)?

   Wenn nein, warum nicht, und wann ist mit detaillierten Aussagen über die Verwendung der Einnahmen zu rechnen?
8. Welche Haltung hat die Bundesregierung bezüglich der in der EU-Richtlinie 2008/101/EG angeführten Möglichkeit, den Anteil der zu versteigernden Emissionsberechtigungen über 15 Prozent anzuheben, und wie hoch soll der Anteil in welchem Jahr ihrer Meinung nach sein?
9. Welcher Umfang von windfall profits ergibt sich nach Ansicht der Bundesregierung oder nach ihrer Kenntnis über einschlägige Studien für die Airlines aus der kostenlosen Zuteilung von 85 Prozent der Emissionsberechtigungen in Verbindung mit der Überwälzung der Opportunitätskosten auf den Flugpreis?
10. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kostensteigerungen je Ticket (Hin- und Rückflug), die sich aus der Einbeziehung in den Emissionshandel ergeben, für

    a) Kurzstreckenflüge von Berlin nach Frankfurt am Main,

    b) Mittelstreckenflüge von Berlin nach Barcelona,

    c) Langstreckenflüge von Frankfurt am Main nach New York,

    d) Langstreckenflüge von Berlin nach Bangkok,

    e) Langstreckenflüge von Frankfurt am Main nach Sydney?
11. Welche Kostensteigerung je Tonnenkilometer Luftfracht erwartet die Bundesregierung aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel (Begründung)?

12. Welche Lenkungswirkung in Richtung Verkehrsvermeidung im Luftverkehr erwartet die Bundesregierung aus den zu erwartenden emissionshandelsinduzierten Aufschlägen in Passagierbereich einerseits und im Luftfrachtbereich andererseits?

13. Welche Haltung hat die Bundesregierung zu den zahlreichen in der EU-Richtlinie verankerten Ausnahmen von der Emissionshandelspflicht für Luftfahrzeuge,

    a) bezüglich des Höchstabfluggewichts,

    b) bezüglich sonstiger Ausnahmen?

14. Warum wurden in den Verhandlungen um die EU-Richtlinie militärische Flüge von der Emissionshandelspflicht ausgenommen, und welche Position hat Deutschland dazu seinerzeit eingenommen?

15. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass militärische Einrichtungen von umweltökonomischen Instrumenten grundsätzlich freigestellt werden sollen?

    Wenn ja, warum soll bei ihnen auf die ökologische Lenkungswirkung solcher Instrumente verzichtet werden?

16. Welchen Umfang und welchen Anteil haben die Emissionen militärischer Flüge an den Gesamtemissionen deutscher Luftfahrzeugbetreiber?

17. Sieht die Bundesregierung in der möglichen Verwendung von CDM-Gutschriften eine Gefahr für die ökologische Integrität der Einbeziehung des Emissionshandels in den Flugverkehr?

18. Welche Haltung hat die Bundesregierung in Bezug auf eine mögliche Veränderung des Anteils von CDM-Gutschriften bei der Abgabe von Emissionsberechtigungen durch Luftfahrzeugbetreiber; strebt sie eine Erhöhung oder eine Absenkung dieses Anteils an, und warum?

19. Zieht die Bundesregierung die Maßnahme in Betracht, den Staffelbetrag für Kurzstreckenflüge (Entfernungsstufe 8 Euro) zu erhöhen, vor dem Hintergrund, dass gerade Kurzstreckenflüge Mensch und Natur überproportional belasten und es oft schnelle Bahnverbindungen in Deutschland als Alternative gibt, und wenn nein, warum tut sie das nicht (Begründung)?

20. Wie verteilen sich die Einnahmen durch die Luftverkehrsteuer auf die drei Entfernungsstufen (8 Euro, 25 Euro und 45 Euro) prozentual und absolut bis zum 31. August 2011, 30. September 2011 sowie 31. Oktober 2011?

21. Welche konkreten Forschungsvorhaben gibt es zur Minderung der Treibhausgase im Luftverkehr, welche Ziele verfolgen sie, welche Mittel stehen dafür zur Verfügung, und welcher Anteil daran sind Bundesmittel (bitte tabellarisch)?

22. Welche Forschungsprojekte davon haben auch das Ziel, die von kleineren Betreibern verursachten Schadstoffemissionen und durch nicht mit in den Emissionshandel einbezogene Privatmaschinen zu reduzieren?

23. Wie bewertet die Bundesregierung den Faktor des Wärmetriebs innerhalb der Gesamtemissionen eines Großraumflugzeugs gegenüber den reinen CO_2-Emissionen sowie die weiteren klimawirksamen Auswirkungen des Luftverkehrs wie die Bildung von SO_2, NO_x, Nanopartikeln sowie die Bildung von Zirruswolken (bitte in Zahlen angeben)?

24. Welche flankierenden Maßnahmen in Bezug auf die weiteren klimawirksamen Auswirkungen des Luftverkehrs, wie die Bildung von SO_2, NO_x, Nanopartikeln sowie die Bildung von Zirruswolken sind von der Bundesregierung vorgesehen?

    Welche Projekte unterstützt sie diesbezüglich international, insbesondere auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung der EU-Emissionshandelsrichtlinie?

25. Wie steht die Bundesregierung zu den von Umweltverbänden kritisierten negativen Auswirkungen einer Ausdehnung des Einsatzes von Agrotreibstoffen im Verkehrsbereich der EU, insbesondere auch im Flugverkehr?

26. Welchen Verbrauch an Agrotreibstoffen im Luftverkehr prognostiziert die Bundesregierung für die Jahre 2015, 2020 und 2025 (absolut und in energetischen Prozenten der Gesamtreibstoffmenge)?

27. Welche Anbaufläche wird in diesen Jahren jeweils für diese Mengen erforderlich sein, welcher Anteil wird voraussichtlich in Deutschland angebaut und aus welchen Ländern oder Ländergruppen müssten welche Mengen importiert werden, damit das nachhaltige Anbaupotential für Energiepflanzen in Deutschland bzw. der EU nicht überschritten wird?

28. Plant die Bundesregierung die Untersuchung effizienterer Quellen als Jatropha für die Gewinnung von Agrotreibstoff für den Luftverkehr, und wenn ja, in welchem Forschungsvorhaben mit welcher konkreten Aufgabenstellung?

29. Welches Potential sieht die Bundesregierung in der Algentechnologie zur Herstellung von Biomasse für Treibstoffe, wann wird diese voraussichtlich die Marktreife erreichen, und welchen Anteil an Luftfahrttreibstoffen wird diese in den Jahren 2015, 2020 und 2025 voraussichtlich haben?

30. In welchem Umfang und mit welchen Mitteln aus welchem Bundesetat beteiligt sich die Bundesregierung an der Initiative „Aviation Initiative for Renewable Energy in Germany“ (AIREG)?

31. Wie steht die Bundesregierung zur Einführung einer Kerosinsteuer, wie bewertet sie einen möglichen Alleingang Deutschlands sowie die Perspektive für eine europaweite Einigung?

32. Welche CO_2-Emissionsdaten des deutschen Luftverkehrs liegen der Bundesregierung für die Jahre 2000 bis 2010 vor, und wie werden sich die Emissionen bis 2030 voraussichtlich entwickeln?

33. Welche Berechnungen oder Ähnliches geben nach Auffassung der Bundesregierung die Höhe der externen Kosten des Luftverkehrs in Deutschland und der EU angemessen wieder?

    Wie hoch sind die externen Kosten des Luftverkehrs in Deutschland und der EU nach Auffassung der Bundesregierung (bitte tabellarisch mit den externen Kosten des gesamten Flugverkehrs sowie pro Fluggast- bzw. Tonnenkilometer)?

    Wer hat diese Berechnungen oder Ähnliches wann und im Auftrag von wem durchgeführt?

    Inwieweit ist dabei Fluglärm berücksichtigt?

34. Wie ist der aktuelle Stand bezüglich Klagen gegen die Einbeziehung des Flugverkehrs in das Europäische Emissionshandelssystem, bzw. gegen Teile dieses Systems, seitens Unternehmen, Organisationen oder Staaten?

35. Welchen Staaten wird bislang vertraglich die Berücksichtigung von „equivalent measures“ (Anwendung von Artikel 25a der Richtlinie 2008/01/EG) zugestanden, und welche Maßnahmen genau werden dabei von der EU anerkannt?

36. Verhandlungen mit welchen Nicht-EU-Staaten laufen derzeit vor dem Hintergrund des Widerstands gegen die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel?

37. Wie steht die Bundesregierung zu den Ergebnissen der Rechtsgutachterin des Europäischen Gerichtshofs, Juliane Kokott, von Anfang Oktober 2011, nach denen die Ausweitung des Emissionshandels nicht gegen Völkerrecht verstoße?

38. Wie steht die Bundesregierung aus umweltpolitischer Sicht zum Inhalt des aktuellen Vorstoßes des Vorsitzenden des Verkehrsausschusses im Europaparlament, Brian Simpson, der laut „Financial Times Deutschland“ vom 31. Oktober 2011 in einem Brief an die EU-Klimakommissarin Connie Hedegaard einen Kompromissvorschlag für die gerichtliche Auseinandersetzung um die Einbeziehung in den EU-Emissionshandel zwischen dem US-Luftfahrtverband sowie drei großen US-Fluggesellschaften auf der einen Seite und der EU auf der anderen ins Spiel brachte, wonach bei Interkontinentalflügen nur noch die Emissionen von Flugzeugen in den EU-Emissionshandel einbezogen werden sollten, die innerhalb des europäischen Luftraums anfallen, und nicht mehr die Emissionen der gesamten Flugstrecke, wie bislang in der EU-Richtlinie 2008/101/EG festgelegt?

39. Welche Konsequenzen für den Zeitplan bei der Umsetzung der EU-Richtlinie 2008/101/EG hätten zu diesem Zeitpunkt Änderungen an der Gesamtarchitektur dieser Richtlinie, wie sie u. a. der Vorsitzende des Verkehrsausschusses im Europaparlament, Brian Simpson, fordert?

40. Welche Konsequenzen hat der Beschluss der International Civil Aviation Organisation (ICAO) vom 3. November 2011 gegen den Einbezug internationaler Fluggesellschaften in den Emissionshandel der EU?

41. Inwieweit ist die Bundesregierung über die Verhandlungen der Europäischen Kommission mit Drittstaaten über Ausnahmen für die Beteiligung am Emissionshandel von Fluggesellschaften aus Drittstaaten beteiligt?

42. Sind nach Auffassung bzw. Kenntnis der Bundesregierung die Vorbereitungen für die Einführung des Emissionshandels in den Luftverkehr einerseits in Deutschland, andererseits in den anderen EU-Mitgliedstaaten soweit abgeschlossen bzw. im Plan, dass aus diesen Gründen dem Start des Emissionshandels im Luftverkehr zum 1. Januar 2012 nichts entgegensteht (Begründung)?

43. Gibt es in der Bundesregierung schon konkrete Überlegungen, wie sie deutsche und europäische Airlines unterstützen kann, wenn einige Drittstaaten ihre aus Widerstand gegen die Einführung des Emissionshandels im Luftverkehr ausgesprochenen Drohungen für Sanktionen gegen europäische Airlines in die Tat umsetzen und z. B. Überflugrechte verweigern?

    Wenn ja, welche sind das?

    Wenn nein, warum nicht?

Berlin, den 21. November 2011

Dr. Gregor Gysi und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333